

16

¿Es posible una ayuda humanitaria basada en derechos? Reflexiones sobre el enfoque basado en derechos humanos en la acción humanitaria*

Francisco Rey Marcos

Madrid, octubre 2013

*Artículo elaborado para el Instituto de Derechos Humanos de Cataluña. De próxima publicación en http://www.idhc.org/

.Índice.

1. Introducción

Hace algunas semanas en un curso de formación sobre acción humanitaria y planificación de proyectos con miembros de ONG, al tratar las primeras fases de la gestión del ciclo del proyecto y de la valoración o evaluación de necesidades (needs assessment) tras una emergencia, surgió el debate en torno a si sería pensable incorporar una valoración de derechos (rights assessment) en dicho ciclo pues, como alguien sugirió, "si seguimos analizando necesidades y, sobre todo, necesidades básicas ligadas con la vida y la supervivencia, será muy difícil que incorporemos de verdad un enfoque basado en derechos". Y es que la constatación es clara: por más que llevamos tiempo hablando y proponiendo incorporar enfoques de derechos en el ámbito humanitario, nadie ha visto jamás un rights assessment en una situación de emergencia, y lo que es más complicado, nadie sabe a qué pudiera parecerse esa desconocida especie, o que polifacético profesional podría realizarlo.

Evidentemente, anécdotas y bromas aparte, la acción humanitaria incorpora desde su propio origen una mirada a los derechos e incluso guarda relación con el "Derecho" con mayúsculas. El surgimiento simultáneo de la ayuda humanitaria y el Derecho Internacional Humanitario (DIH) de la mano de Henry Dunant y sus colegas del Comité de socorro a los militares heridos, precursor del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), a mediados del siglo XIX, es buena muestra de ello. Las ideas de protección de las víctimas, de derechos inalienables de las mismas, son consustanciales al impulso humanitario. Sin embargo, a lo largo de la historia del humanitarismo ha prevalecido de tal manera la orientación hacia la satisfacción de las necesidades básicas, que se ha ido olvidando el que el humanitarismo, en esencia, surge en torno a derechos de los no combatientes. Y posteriormente de los derechos de las víctimas de cualquier tipo de desastre. Hubo que esperar, sin embargo, hasta finales de los años noventa del siglo pasado con el auge del enfoque basado en derechos humanos (EBDH) en la cooperación para el desarrollo, y con el vigor que tomó en el ámbito humanitario el componente de protección, para que renaciera el interés por una acción humanitaria con enfoque de derechos.

Pero no nos engañemos, el enfoque de necesidades sigue usándose como un mantra en el sector humanitario e incluso grandes agencias humanitarias y numerosos dirigentes de las mismas se encuentran cómodos con él, llegando a plantear que el EBDH y, por otra parte, la mayor atención a la cuestión de la protección, pueden suponer replanteamientos de los principios humanitarios y poner en cuestión ciertas visiones de la neutralidad.

El presente ensayo pretende simplemente compartir algunas de las perplejidades de un trabajador humanitario en esta materia y transmitir algunas de las reflexiones que se han ido avanzando en este sector sobre una necesaria mayor mirada a los derechos y la protección de las personas afectadas por desastres o conflictos violentos. Muchas de las iniciativas de calidad en el sector humanitario de los últimos años como el proyecto Esfera, los manuales del Comité Permanente Interagencial (IASC por sus siglas en inglés) o el proyecto de Rendición de Cuentas Humanitaria (HAP en inglés) incorporan cada vez más el EBDH u otras referencias a derechos. El trabajo no pretende, por tanto, ser un artículo académico y, cuando sea necesario, remitiremos al lector a los cada vez más abundantes trabajos sobre estas materias realizados desde medios académicos. Lástima que muchos de estos trabajos no se basen más en evidencias del terreno y en la práctica de los actores humanitarios en él.

2. La asistencia humanitaria como derecho

La primera reflexión sobre la relación de la acción humanitaria con los derechos humanos es, precisamente, la concepción de la ayuda como derecho y el derecho a recibir asistencia. ¿Puede hablarse de un derecho de las víctimas a recibir asistencia humanitaria? ¿Puede considerarse la asistencia humanitaria como un derecho humano fundamental? ¿Estaría este derecho por encima de los Estados y por tanto no podría ser considerado, en ningún caso, como injerencia? ¿Choca este derecho con el "sacrosanto" principio de soberanía de los Estados?

Desde un punto de vista estrictamente jurídico existe discusión sobre quién sería el titular de este derecho de asistencia humanitaria y, para algunos, son los Estados o las autoridades de facto en casos de desintegración del Estado, los que tienen derecho a solicitar asistencia. Para otros, entre los que me encuentro, siguiendo al profesor Carrillo Salcedo "es preciso conceder la debida relevancia a la posición jurídica de la persona en el derecho internacional posterior a la Carta de Naciones Unidas y a la Declaración Universal de Derechos Humanos"[1] y es por tanto preciso situar a las víctimas como sujetos de este derecho a recibir asistencia humanitaria.

[1] Basado Francisco Rey Marcos, “El enfoque basado en derechos humanos en la acción humanitaria. Reto de futuro” en Exigibilidad y realización de derechos. Impacto sobre Política Pública. VV.AA. Centro Henry Dunant. Santiago de Chile. 2011.
[2] Juan Antonio, Carrillo Salcedo, "La asistencia humanitaria en Derecho Internacional contemporáneo" en VV.AA. *La asistencia humanitaria en Derecho Internacional contemporáneo*, Universidad de Sevilla, 1997.

Junto a esto y como recoge Joana Abrisqueta[2], las Resoluciones de Naciones Unidas y los numerosos testimonios por parte de las ONG han creado un clima de opinión alrededor de la idea de que existe también un deber de asistencia humanitaria que es complementario al derecho a recibirla. No hay que olvidar, además, que al margen del mayor o menor compromiso por parte de los Estados en su defensa, existen unos derechos recogidos en el "núcleo duro" de los instrumentos jurídicos de derechos humanos reconocidos como inviolables: derecho a la vida, a la integridad física, al alimento, libertad de pensamiento, etc. Toda formulación del derecho a la asistencia humanitaria debe partir del reconocimiento de estos derechos.

Este "nuevo" derecho que, como se ha dicho, estaría en fase de creación y no todavía como derecho subjetivo definido y articulado, formaría, para algunos, parte de los llamados derechos de tercera generación o de la solidaridad, llamados así por oposición a los de primera generación - derechos civiles y políticos- y a los de segunda - económicos, sociales y culturales-. En esta tercera generación estarían el derecho a la paz, al desarrollo, al medio ambiente sano y otros, que responden a una nueva toma de conciencia sobre las necesidades y problemas que afectan a la humanidad y surgen como respuesta a éstas. La Conferencia de Viena de 1993 supone un hito en la definición de estos derechos de la solidaridad. Esta idea de los derechos humanos como algo vivo, histórico y en constante expansión, como ya decía René Cassin, es la que importa destacar, al margen de que los textos jurídicos lo hayan recogido adecuadamente o se precisen nuevos instrumentos. La preocupación por el sufrimiento humano y el deseo de actuar a favor de las víctimas de situaciones de extrema urgencia, es ante todo un imperativo moral y responde a una actitud ética de solidaridad con los otros en situaciones de urgencia cualquiera que sea su origen.

La propia Abrisqueta en un excelente trabajo posterior propone que “se parte de la hipótesis de que en la actualidad existen fuentes jurídicas suficientes para incorporar la figura de la asistencia humanitaria en el régimen general de derechos humanos (El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el DIH) y pronunciarse a favor de su existencia como derecho humano *in statu nascendi*”[3].

Aunque tendemos a pensar que las lógicas que presiden el DIH y los derechos humanos son muy diferentes, incluso divergentes, la realidad muestra que no es así. En una interesante descripción histórica del proceso de elaboración de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de la

---

[3] Joana Abrisqueta, "El Derecho a la asistencia humanitaria: fundamentación y límites", Unidad de Estudios Humanitarios, *Los desafíos de la ayuda humanitaria*, Icaria, Barcelona, 1999.
[3] Joana Abrisqueta, Derechos Humanos y Acción Humanitaria, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Bilbao, 2004.

reelaboración de los Convenios de Ginebra en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, Geoffrey Best narra el cómo ambos grupos de trabajo tenían frecuente comunicación e incluso intentaron algunas cuestiones y enfoques comunes. Así, el borrador del Preámbulo del IV Convenio de Ginebra sobre protección a la población civil fue redactado de modo que "debería solemnizar y fortalecer y proclamar explícitamente ser un instrumento de derechos humanos y en particular la protección de unos mínimos y básicos derechos humanos" [4]

Si finalmente este Preámbulo no llego a aprobarse fue por otros complejos y curiosos motivos. En la Conferencia diplomática que debía aprobarlo, un grupo de estados propuso referencias explícitas a "las divinas fuentes de la caridad humana" y a Dios como fuente de los principios de derechos humanos que, evidentemente, no fueron aceptadas por algunos Estados, por lo que el Preámbulo desapareció[5]. Una pena como dice Hugo Slim, pues hubiera sido en ese momento fundacional de ambas ramas del derecho, muy conveniente una referencia clara a la relación entre ambas. Aunque como también Slim sugiere, las limitaciones a los derechos humanos que siguieron a la aprobación de la Declaración Universal en muchos países hicieron que el mundo humanitario se centrara en el DIH y se fuera perdiendo esta vinculación con los derechos humanos. Separación que se fue agrandando en los años posteriores llevando a posiciones ridículas.

Afortunadamente, a partir de los años noventa con las propuestas de enfoque basado en derechos y otras como la Carta Humanitaria del Proyecto Esfera, esta tajante separación ha comenzado a romperse y las falsas dicotomías que se hicieron durante décadas parecen diluirse. Pero es preciso señalar que la discusión y el debate jurídico continúan y que lo que los actores humanitarios expresan es un planteamiento de otro tipo: "la filosofía de Esfera se funda en dos convicciones esenciales: primera, que las personas afectadas por un desastre o un conflicto armado tienen derecho a vivir con dignidad y, por lo tanto, a recibir asistencia; y segundo, que se debe tomar todas las medidas posible para aliviar el sufrimiento humano ocasionado por los desastres y los conflictos armados[6]"

En la nueva redacción de la Carta Humanitaria de Esfera del año 2011 se desarrollan aún más estas ideas y se resumen los derechos de las víctimas, y los derechos de protección y asistencia recogidos

[4] Geoffrey Best, War and Law Since 1945,. Oxford UP, 1994 , p 70
[5] Hugo Slim, "Dissolving the difference between humanitarianism and development: the mixing of a rights-based solution", Development in Practice, Volume 10, numbers 3 & 4, August 2000
[6] Proyecto Esfera, Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria, Manual edición 2011. Puede descargarse de www.sphereproject.org

en las disposiciones del DIH, los derechos humanos y el derecho de los refugiados del siguiente modo:

- el derecho a vivir con dignidad;
- el derecho a recibir asistencia humanitaria;
- el derecho a la protección y a la seguridad.

En la redacción de la Carta Humanitaria se fue consciente de que "aunque estos derechos no están formulados en los mismos términos en el derecho internacional, reflejan toda una serie de derechos jurídicos aceptados y concretan el imperativo humanitario"

En definitiva, más allá de las discusiones jurídicas y de cómo evolucionen en diversos foros internacionales, las organizaciones humanitarias (y no olvidemos que Esfera es apoyado tanto por ONG como por agencias de la ONU, gobiernos donantes y algunos países receptores) expresan su convicción y voluntad en trabajar por hacer posible ese derecho.

3. De qué otros derechos hablamos en el ámbito humanitario

Aunque la acción humanitaria se ha centrado en lo dispuesto en el DIH, el derecho de los refugiados, el incipiente derecho de las personas en situación de desplazamiento y algunas cuestiones del derecho internacional de los derechos humanos, el desarrollo de los diferentes marcos regulatorios en materia de derechos, y los avances en sectores y aspectos específicos ha tenido, lógicamente, influencia en este ámbito. Así, poco a poco, y gracias casi siempre al trabajo de las organizaciones especializadas se ha conseguido que este sector incorpore miradas específicas hacia los derechos de niños y niñas, los aspectos de género, las poblaciones indígenas, las personas mayores o las personas con discapacidad. Organizaciones como Save the Children, UNICEF, HelpAge, Handicap Internacional y algunas otras, han contribuido a esto y, al día de hoy, en la mayor parte de instrumentos jurídicos en estas materias hay alusiones a los derechos que se ven más vulnerados en situaciones de desastre o conflicto y que pueden ser más relevantes para la acción humanitaria tanto desde la perspectiva asistencial como desde la protección. Esto ha hecho que el IASC haya ido elaborando diversas guías

sobre la necesidad de velar por los derechos de los colectivos especialmente vulnerables o que cuentan con marcos específicos de protección.

Queremos, no obstante, referirnos brevemente a un ámbito que debiera ser más conocido, incluso en los países desarrollados que, cada vez más, sufren los efectos de los desastres y que, lamentablemente, es bastante desconocido.

3.1. Derechos de las personas afectadas por desastres naturales[8]

Por extraño que pueda parecer, hablar de derechos en situaciones de desastre natural es algo novedoso. Gran parte del trabajo en torno a derechos en el sector humanitario surge de los conflictos armados, las situaciones de desplazamiento y otras situaciones de violencia. Y en esos contextos son el DIH, el derecho de los refugiados y este tipo de instrumentos jurídicos los que prevalecen. Una incorrecta interpretación del principio de soberanía de los estados parecía limitar cualquier propuesta de definición de derechos en estas situaciones.

Desde hace algunos años, no obstante, diversas iniciativas han tratado de desbloquear esta cuestión desde diversos puntos de vista. Por una parte la propuesta de agrupar todas las normas ya existentes, llenando los huecos necesarios, mediante la creación del Derecho Internacional de Respuesta a los Desastres (Internacional Disaster Response Law IDRL) que clarifique el papel de los diversos actores, los Estados incluidos, por supuesto, en la respuesta humanitaria.

Por otra parte, propuestas más globales como la del principio de Responsabilidad de Proteger que debería obligar a la comunidad internacional a garantizar la protección de los derechos de los afectados en casos en los que el Estado “o bien no puede o bien no quiere” garantizar la asistencia y protección debida a sus ciudadanos. Aunque el principio fue pensado para situaciones de conflicto o amenaza de genocidio, algunos lo propusieron en el caso del tifón Nargis en Myanmar en 2008 y la posterior negativa de la Junta militar a permitir la entrada de ayuda humanitaria internacional. Y, volvemos a insistir, por extraño que pudiera parecer, no existen al día de hoy normas vinculantes que obliguen a un Estado a aceptar y permitir la ayuda internacional, ni tan siquiera en casos de peligro para la vida de miles de personas en su territorio.

Pero desde una óptica más operativa y de alcance práctico ha sido, otra vez, el IASC el que ha propuesto varios documentos y guías de protección de las personas afectadas por desastres

naturales. Así, tras un proceso participativo entre agencias de la ONU, ONG y otros actores el IASC aprobó las Directrices Operativas sobre derechos humanos y desastres naturales en junio del año 2006. En el año 2008 se aprobó un Manual de campo para la protección de los derechos humanos en desastres naturales[7].

Como dicen las Directrices en su presentación, "normalmente, las situaciones que afectan los derechos humanos de las personas en casos de desastre natural, no han sido conscientemente planificadas y ejecutadas, sino que son el resultado de políticas inadecuadas o simple negligencia. La vulnerabilidad de las personas afectadas suele ser el resultado de una inadecuada planificación y preparación ante desastres".

Directrices Operativas sobre derechos humanos y desastres naturales: principios generales

I. Las personas afectadas por desastres naturales deberían disfrutar de los mismos derechos y libertades en virtud del derecho de los derechos humanos que el resto de personas de su país y no ser discriminados. Las medidas encaminadas a satisfacer las necesidades de asistencia y protección de categorías específicas de población afectada no constituye discriminación si están basadas en necesidades diferentes.

II. Los esta[8]dos tienen el deber y la responsabilidad de proveer asistencia a las personas afectadas por desastres naturales y proteger sus derechos humanos. Las personas afectadas por desastres naturales deberían disfrutar de los mismos derechos y libertades en virtud del derecho de los derechos humanos que el resto de personas de su país y no ser discriminados. Las medidas encaminadas a satisfacer las necesidades de asistencia y protección de categorías específicas de población afectada no constituye discriminación si están basadas en necesidades diferentes.

III. Los estados tienen el deber y la responsabilidad de proveer asistencia a las personas afectadas por desastres naturales y proteger sus derechos humanos.

IV. Las personas afectadas por desastres naturales deberían disfrutar de los mismos derechos y libertades en virtud del derecho de los derechos humanos que el resto de personas de su país y no ser discriminados. Las

[7] Usamos el término natural por razones de sencillez aún dejando claro que los desastres, incluso los producidos por amenazas naturales, pueden no serlo. Como suele proponerse, será la interacción de la amenaza con una comunidad con un determinado de vulnerabilidad y capacidades lo que creará el riesgo de desastre.

[8] No existen aún versiones en castellano de las Directrices ni manuales del IASC en esta materia. Pueden obtenerse en inglés en la página web del IASC http://www.humanitarianinfo.org/iasc

medidas encaminadas a satisfacer las necesidades de asistencia y protección de categorías específicas de población afectada no constituye discriminación si están basadas en necesidades diferentes.

V. Los estados tienen el deber y la responsabilidad de proveer asistencia a las personas afectadas por desastres naturales y proteger sus derechos humanos.

VI. Las organizaciones que proveen protección y asistencia a las personas afectadas por desastres naturales aceptan que los derechos humanos sustentan toda acción humanitaria. En situaciones de desastre natural deberán por tanto respetar los derechos humanos de las personas afectadas por desastres en cualquier momento y abogar por su fomento y protección en la mayor medida posible.

VII. Las organizaciones humanitarias no deberán promover, participar, contribuir o aprobar políticas o actividades que lleven a la violación de los derechos humanos por parte de los Estados. Deberán luchar por que las personas afectadas ejerzan sus propios derechos.

Evidentemente, son los estados los responsables de garantizar los derechos de su población pero las Directrices, conscientes de la multiplicidad de actores que trabajan con las poblaciones afectadas, propone cuestiones de alcance más general.

Posteriormente las Directrices Operativas agrupan los derechos y las necesidades de protección en ciertas categorías y en cada una de ellas listan los temas y propuestas clave:

A. Protección de la vida, la integridad física la seguridad de la persona y la dignidad
    1. Evacuaciones, relocalizaciones y otras medidas para salvar vidas
    2. Protección frente al impacto negativo de las amenazas naturales
    3. Protección frente a la violencia incluida la violencia basada en género
    4. Seguridad en los campos (desplazados)
    5. Protección frente a las minas antipersonal y otros artefactos explosivos

B. Protección de derechos relacionados con necesidades básicas vitales
    1. Acceso a bienes y servicios y a la acción humanitaria
    2. Provisión de alimento adecuado, agua y saneamiento, cobijo, vestido y servicios básicos de salud

C. Protección de otros derechos económicos, sociales y culturales
    1. Educación
    2. Propiedades y posesiones
    3. Vivienda
    4. Medios de sustento y trabajo

D. Protección de otros derechos civiles y políticos
    1. Documentación
    2. Libertad de movimiento y derecho al retorno
    3. Vida familiar y pérdida o muerte de parientes
    4. Expresión, reunión, asociación y religión
    5. Derechos electorales

En cada uno de los apartados, las Directrices proponen medidas encaminadas a la garantía de ese derecho. Como se ve, existe una categorización entre tipos de derechos pero, al menos, deja claro que no serían solo los establecidos en las categorías A y B –las clásicas cuestiones ligadas con la vida- sino en el conjunto en donde las organizaciones deberían trabajar. Los afectados por los desastres no pierden sus derechos electorales, por ejemplo, por el hecho de haberse visto afectado. Y el Estado y el conjunto de organizaciones que trabajen en la respuesta deberían garantizarlo. La idea básica de indivisibilidad de los derechos humanos, en la que otros artículos profundizan, es más que nunca de aplicación en estos casos.

4. Diversidad de enfoques en el trabajo humanitario

A las dificultades de pasar de un mero enfoque de necesidades a uno basado en derechos, se suma la "inflación conceptual y terminológica" tan habitual en nuestro sector. Partiendo del énfasis puesto durante años en las necesidades, con el tiempo, otros conceptos usados en otros ámbitos "problemas" como eje central del EML (Enfoque del Marco Lógico), vulnerabilidades y capacidades como visión más omnicomprensiva, demandas y por tanto oferta, o derechos, se han sumado al enfoque de necesidades. ¿Estamos hablando de lo mismo? ¿Cómo identificamos lo que es prioritario? ¿Son compatibles?

Tabla 1. Diversos enfoques para el trabajo humanitario[9]

Enfoque basado en	Características	Comentarios
Problemas	Más general. Valora solo situaciones "negativas". Es más intemporal Permite análisis causal. Árbol de problemas del EML	Introduce cierto sesgo en los elementos negativos. Facilita plantear objetivos Permite participación beneficiarios
Necesidades	Más puntual "Fácil" en necesidades biológicas, complejo en otras. Estático	Cierto sesgo "ideológico". "Quién tiene un martillo por todas partes ve clavos" Esfera u otros tratan de objetivarlo Riesgos de medida "apresurada" tipo checking list Participación más difícil
Demandas/ Oferta	Introduce el elemento perceptivo. (necesidad percibida y expresada) Sensible a ciertos grupos de población y al género. Aprovecha experiencias previas de la población Subjetivo	Presión de la "oferta" Influencia de otros factores en la expresión libre de las demandas: políticos, culturales,... Participación posible
Vulnerabilidades/ Capacidades	Análisis más rico y complejo Multifacético Estructural y causal Dinámico. Factor tiempo.	Si se hace sobre capacidades también corrige sesgos "negativistas" de basarlo todo en problemas o vulnerabilidades Participación consustancial
Derechos	Establece "normas", estándares a alcanzar previamente definidos	Compatible con el resto de enfoques. Difícil de convertir en criterios operativos
Prioridades	¿En base a qué?: cantidad, gravedad, …	Complementario al resto de enfoques

[10] Francisco Rey Marcos, Ana Urgoiti, Manual de gestión del ciclo del proyecto en acción humanitaria. Fundación La Caixa, Barcelona, 2005.

Algunas de las dificultades para incorporar el enfoque de derechos de un modo más comprometido en el trabajo humanitario tienen que ver con la dificultad de operativizarlo y de establecer con rigor el mapa de derechos y el tipo de acción para conseguir su cumplimiento. En muchas ocasiones no será el trabajo asistencial sino la incidencia (advocacy) o acciones de otro tipo las que deberán realizarse, y eso choca con el saber hacer y la tradición de muchas organizaciones o con sus concepciones de la neutralidad, por ejemplo.

5. Trabajando por los derechos: el eslabón perdido de la protección

Desde el origen de la ayuda humanitaria la protección es un elemento esencial de la misma. Pese a ello, una interpretación excesivamente asistencialista de lo humanitario fue haciendo que únicamente algunas organizaciones, aquellas que tenían “mandatos” emanados de normas jurídicas, realizaran acciones específicas de protección. Así, de facto, durante décadas, solamente el CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja) el ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) y posteriormente en sectores específicos, UNICEF (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia) abordaron con rigor el componente de protección. Pero los cambios en las tipologías de las crisis y los conflictos de finales de la década de los noventa y sus efectos sobre la población civil, fueron recuperando la idea de que las víctimas no solo necesitan asistencia material sino también protección personal y colectiva. Es así como muy vinculado con el EBDH surge la preocupación por ampliar los conceptos y prácticas de protección más allá de la de las “agencias mandatadas”. Así, al día de hoy se intenta que la protección sea un eje transversal del trabajo humanitario en ciertos contextos. Y esa es otra idea clave: la protección es contextual.

En los escenarios donde se desarrolla la acción humanitaria, las personas están expuestas a altísimos niveles de riesgo que surgen de las diferentes violaciones y privaciones de derechos. Las distintas formas de sufrimiento e indignidad son, a menudo, el resultado del triple peligro combinado de: violencia personal deliberada, privación y acceso restringido[10].

[10] Hugo Slim y Andrew Bonwick, Protección. Una guía ALNAP para las agencias humanitarias, Barcelona, Intermón Oxfam, 2006, p. 29-31.

Estas constataciones llevaron a que, aparte del ACNUR y el CICR, otras agencias comenzaran a interesarse por el tema, lo que llevó al establecimiento de un proceso consultivo entre un amplio grupo de agencias humanitarias y de derechos humanos, convocadas, periódicamente, por el CICR en Ginebra. Eso llevó a una definición de protección en el ámbito humanitario, ampliamente aceptada hoy en día, y adoptada por el IASC, que agrupa a las agencias de Naciones Unidas, las principales ONG internacionales humanitarias, y el Grupo de Trabajo del Cluster de Protección. Así se definió que la protección es: “el conjunto de todas las actividades orientadas a garantizar el respeto a todos los derechos del individuo, de acuerdo con la letra y el espíritu de los conjuntos de normas pertinentes; esto es, los derechos humanos, el DIH y el derecho de los refugiados. Las organizaciones humanitarias y de derechos humanos deben llevar a cabo estas actividades de manera imparcial, sin prejuicio alguno sobre la raza, la religión, el origen nacional o étnico, el lenguaje o el género”[11].

Esto quiere decir que una política efectiva de protección debe basarse en un enfoque de derechos, que tenga como factor integrador al ser humano. El enfoque de derechos, por ejemplo, en el caso de los desplazados se refiere a que su objetivo es la realización efectiva de sus derechos.[12]

A pesar de la dificultad de aplicar esta definición en la práctica por su carácter comprensivo- tanto en el alcance jurídico de la protección ('pleno respeto') como en las estrategias y métodos mediante las cuales puede lograrse la protección ('todas las actividades')-, es, precisamente, su carácter comprensivo lo que la convierte en un marco integral de protección que va más allá de lo estrictamente humanitario.

Sobre la base de esta definición y de los Principios Rectores que deben regir el desplazamiento interno o Principios de Deng, el IASC y el Grupo de Trabajo del Cluster de protección han adoptado una guía para la protección de los desplazados internos en la que distinguen tres dimensiones: protección como objetivo, protección como responsabilidad legal y protección como actividad[13].

> La protección como objetivo exige el respeto pleno igualitario de los derechos de todos los individuos, sin discriminación, conforme al derecho nacional e internacional. La protección no se limita a la supervivencia y la seguridad física, sino que cubre la gama completa de los derechos, incluidos los derechos civiles y políticos, tales como el derecho a la libertad de

---

[11] Sylvie Giossi Caverzasio, Strengthening Protection in War: a Search for Professional Standards. ICRC, Geneva, 2001, p.19.
[12] Tomado de Cristina Churruca, La protección como un elemento fundamental de la acción humanitaria. Documento de trabajo del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe de la Universidad de Deusto.

[13] Global Protection Cluster Working Group, Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons, Ginebra, 2007, p.5, http://www.humanitarianreform.org/Default.aspx?tabid=294. El CICR distingue cuatro esferas de acción envueltas en la protección: política, militar o de seguridad, legal (incluida la judicial) y la humanitaria. Véase: CICR, “ICRC Protection policy. Institutional Policy”, International Review of the Red Cross, vol.90, nº 871, 2008, p.751-775.

movimiento y a la participación política y los derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los derechos a la educación y salud.

La protección como responsabilidad legal, principalmente del Estado y sus agentes. En situaciones de conflicto armado esta responsabilidad se extiende a todas las partes en el conflicto en virtud del DIH, incluidos grupos armados de oposición. Cuando las autoridades nacionales no tienen la capacidad o la voluntad de brindar dicha protección, las organizaciones humanitarias internacionales y otros agentes pertinentes tienen el derecho, y muchos estarían de acuerdo en que también la responsabilidad, de proteger y ayudar a los desplazados internos. Muchas organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales protegen y ayudan a los desplazados internos. Las ONG desempeñan un papel importante en la protección de los desplazados internos, desde la provisión de alojamiento hasta la vigilancia y notificación de las circunstancias de su desplazamiento.

La protección como actividad por la que se adoptan medidas para garantizar el disfrute de los derechos. Se distinguen tres tipos de actividades de protección que pueden realizarse de forma simultánea: acciones de respuesta, que buscan detener, prevenir o aliviar los peores efectos de los abusos; acciones correctivas, con el fin de ayudar a la gente a recuperarse a largo plazo; acciones de construcción del entorno, que consoliden las normas políticas, sociales, culturales e institucionales que propicien la protección. La acción de construcción del entorno tiene el propósito de crear y/o consolidar un ambiente propicio –en los ámbitos político, social, cultural, institucional, económico y legal– para el pleno respeto de los derechos del individuo.

Este modelo de protección surgido de las discusiones sobre protección entre las agencias humanitarias y de derechos humanos es el llamado «modelo del huevo» clásicamente propuesto por el CICR. Este modelo se vale de la forma del huevo para crear estrategias sobre las diferentes esferas de acción en las cuales se necesita llevar a cabo la protección y sobre las diferentes actividades que se requieren para suplir las necesidades de protección. Alrededor del punto de violación orbitan las tres esferas de acción principales orientadas a la protección y, en consecuencia, los tres tipos de actividad de protección.

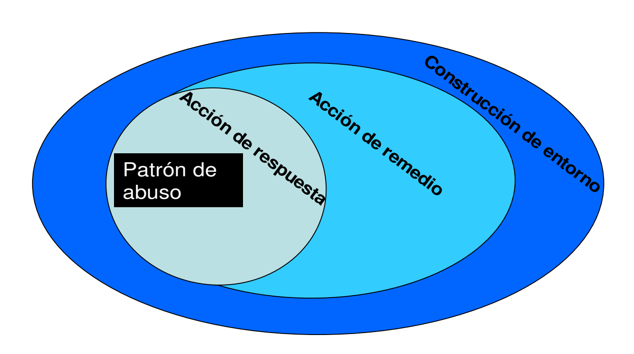
La protección humanitaria debiera ser fundamentalmente preventiva, evitando las violaciones de derechos de las víctimas, pero en muchas ocasiones no puede ser así y debe abordarse desde diversas perspectivas complementarias:

- Tratando de mejorar los daños de pasados episodios de violencia o depravación
- Mitigando las peores consecuencias de las violaciones actuales
- Contribuyendo a la prevención de futuras violaciones
- Asegurando la reparación judicial y social de pasados abusos

En los últimos años numerosas agencias humanitarias han abordado el tema de la protección e incorporado a su trabajo siguiendo el modelo del huevo que tiene tres elementos fundamentales[14]:

- División de todas las actuaciones de las agencias relacionadas con la protección en **tres niveles de programación**: de respuesta, de remedio y de construcción de un ambiente de seguridad.
- Descripción de todas las formas de acción protectora en **cinco modos de actuación**: denuncia, persuasión, movilización, sustitución, apoyo a servicios
- Compromiso con un principio de **complementariedad** entre las agencias humanitarias y de derechos humanos en estas tareas.

Marco de protección (modelo del huevo) - CICR



Tomado de Francisco Rey Marcos y Ana Urgoiti, Manual de gestión del ciclo del proyecto en acción humanitaria. Fundación La Caixa, Barcelona, 2005. Basado en propuestas del CICR.

[14] Adaptado de Francisco Rey Marcos y Ana Urgoiti, Manual de gestión del ciclo del proyecto en acción humanitaria. Fundación La Caixa, Barcelona, 2005.

- Las actividades de **respuesta** serían las más urgentes con el objetivo de llegar a grupos de víctimas que estén sufriendo los horrores de la violencia deteniendo los abusos. Algunas organizaciones con mandato tienen más responsabilidad en esta tarea. Y también la presión a los Estados podría colaborar a esta respuesta.

- Las actuaciones de **remedio** serían de medio y largo plazo tratando de restablecer la dignidad de las personas. Aquí pueden entrar muchas más organizaciones tanto de asistencia humanitaria como de derechos humanos.

- La **creación de espacios** y ambientes más **seguros** es un proceso más profundo y estructural que involucra medidas políticas, sociales, institucionales, legales y puede tener más que ver con actuaciones de rehabilitación y reconciliación.

5.1. Modos de actuación

Para intentar asegurar la protección humanitaria se pueden utilizar estos cinco modos. Los tres primeros no incluyen la prestación de asistencia pero tratan de influir en las autoridades relevantes para que cumplan sus obligaciones internacionales y nacionales y eviten las violaciones.

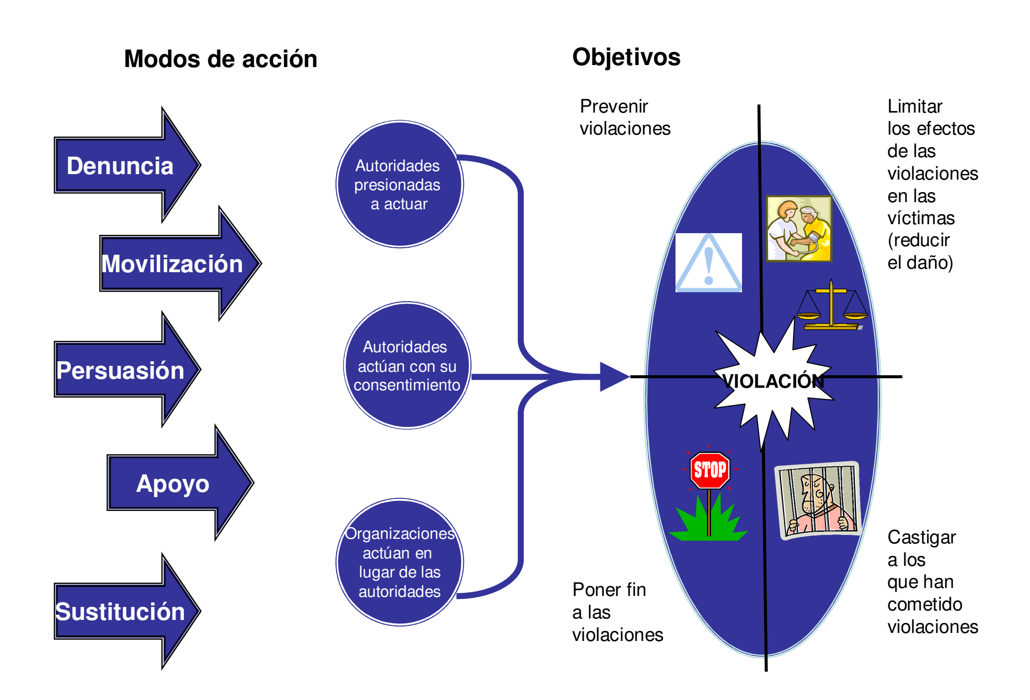
- **Denuncia**. Presionando a las autoridades a través de actos públicos, de información, etc para que actúen en cumplimiento de sus responsabilidades.

- **Persuasión**. Tratando de convencer a través del diálogo con el mismo objetivo.

- **Movilización.** Compartiendo información de un modo discreto con otros actores que puedan influir a las autoridades competentes. Por ejemplo otros estados, organismos internacionales, etc…

- **Sustitución.** Proveyendo servicios y ayuda material a las víctimas de las violaciones.

- **Apoyo a estructuras locales**. Proveer los mismos servicios a las víctimas a través de estructuras locales o nacionales.



Tomado de Francisco Rey Marcos y Ana Urgoiti, Manual de gestión del ciclo del proyecto en acción humanitaria. Fundación La Caixa, Barcelona, 2005. Basado en propuestas del CICR.

La complementariedad en materia de protección humanitaria es un principio básico de trabajo. Ninguna agencia tiene por si sola ni mandato, ni experiencia, ni medios para poder abordar la protección de las víctimas en los conflictos actuales. El esquema del huevo permite visualizar esta relación y enfatiza el que las organizaciones humanitarias deben trabajar con fines de protección con organizaciones de derechos humanos o de otro tipo.

Para integrar las actividades de protección dentro del trabajo general de las agencias humanitarias, lo primero será incorporar los temas vinculados a la protección en el **diagnóstico inicial de la situación** y posteriormente analizar esos datos para poder tomar decisiones. Algunos temas específicos en este ámbito son:

- Tipos de violaciones, perpetradores y amenazas. Se trata de comprender a fondo la naturaleza precisa de las violaciones, sus patrones, su alcance, la responsabilidad de diversos actores ya sea por comisión o por omisión, los destinatarios y víctimas. El objetivo sería tratar de predecir y anticipar posibles futuras violaciones. Para ello se usan

    - Recopilación y seguimiento de datos de violaciones del DIH o derechos humanos, análisis de amenazas, entrevistas a informantes clave, a víctimas,

- Análisis de efectos sobre las poblaciones. Tipos de efectos, físicos, psíquicos, sociales, impacto de género…

    - Entrevistas. Análisis de vulnerabilidades y capacidades, ...

- Responsabilidades y normas legales. Se trata de determinar quién tiene responsabilidades de acuerdo a las leyes y normas establecidas. Ya sea en el nivel local o internacional. Ya sea en organismos oficiales o en actores “informales”.

    - Conocimiento de las leyes y mandatos y responsabilidades de los diversos organismos.
    - Análisis del mandato o misión de nuestra organización.

- Capacidades y recursos en la población. Se trata de entender mejor que iniciativas, recursos, experiencias hay en la comunidad que puedan utilizarse en una estrategia de protección. tanto oficiales como no oficiales.

    - Mapeo de actores. Actitudes de los mismos sobre la protección. Posibles apoyos o no,...

- Complementariedad entre agencias. El objetivo es establecer sinergias y evitar competencias negativas. Lo normal es que alguna agencia actúe como punto focal de protección y ejerza la coordinación.

Mapa de Complementariedad - CICR

Responsabilizándose

Denuncia

• Informe sobre violaciones de derechos humanos

Persuasión

4

• Paquetes alimentarios

1

2

• Negociar acceso

• Taller de DIH

• Formación de profesorado

3

Sustitución de servicios

• Instalar un sistema de agua

Apoyo a estructuras

Servicios directos

Tomado de Francisco Rey Marcos y Ana Urgoiti, Manual de gestión del ciclo del proyecto en acción humanitaria. Fundación La Caixa, Barcelona, 2005. Basado en propuestas del CICR.

De un modo más concreto, las diversas agencias interesadas en trabajar sobre la protección humanitaria, en base a sus misiones, objetivos, experiencia, necesidades del contexto, etc, podrían trabajar en uno o más de los siguientes ámbitos relacionados con la protección:

- **Asistencia humanitaria.** Concebida de un modo meramente "asistencialista" puede tener poco que ver con la protección. Sin embargo realizada con enfoque de derechos, criterios de vulnerabilidad, seguimiento del Código de Conducta de la Cruz Roja y la ONG para la ayuda humanitaria, Esfera. ... contribuye a una mayor protección.

- **Presencia y acompañamiento.** La presencia de los trabajadores humanitarios no garantiza por si sola la protección, pero puede contribuir a ello. Algunas organizaciones se han especializado en este planteamiento.

- **Seguimiento y difusión de la situación del DIH o los derechos humanos.** La información exhaustiva sobre la evolución de la situación, la verificación de informaciones, su análisis son tareas fundamentales para orientar correctamente la estrategia.

- "**Advocay" humanitario o incidencia**. Testimonio.

5.2. La protección en la nueva edición del Proyecto Esfera[15]

Quiero concluir el artículo citando, aunque sea brevemente, la reciente incorporación al proyecto Esfera de un capítulo de protección en el nuevo manual editado a finales del año 2011. Esta inclusión es reflejo de algo que hemos venido citando en varias partes del artículo: el aumento del interés del sector humanitario por el EBDH y por la protección. Si analizamos las primeras versiones de Esfera desde el año 1998 hasta la actualidad, vemos como se pasa de una concepción muy asistencial de lo humanitario, centrado en necesidades básicas ligadas con la vida, a una concepción más avanzada y vinculada con los derechos.

Esfera plantea cuatro principios de protección que recogen años de debates en este sector:

- Evitar exponer a las personas a daños adicionales como resultado de nuestras acciones.
- Velar porque las personas tengan acceso a la asistencia imparcial, de acuerdo con sus necesidades y sin discriminación.
- Proteger a las personas de los daños físicos y psíquicos causados por la violencia y la coerción.
- Ayudar a las personas a reivindicar sus derechos, obtener reparación y recuperarse de los efectos de los abusos sufridos.

Evidentemente el cuarto principio es el que representa mayores retos para las agencias humanitarias y el manual Esfera suministra numerosas notas de orientación para poder llevarlo a cabo.

6. Algo menos que conclusiones

Como hemos ido viendo, el EBDH se ha ido incorporando a la acción humanitaria por varias vías para aún subsisten muchos elementos de debate. Muchas organizaciones se encuentran cómodas en un enfoque de necesidades en el que, además, principios como el de neutralidad se ven como

[15] Todo el Manual Esfera y muchos materiales complementario pueden bajarse en castellano y otras lenguas desde www.sphereproject.org Esfera es un proyecto de colaboración entre numerosas agencias y profesionales humanitarios que publica con transparencia sus avances y debates.

inmutables. Otras, por el contrario, son conscientes de que abordar seriamente el EBDH supone cambios en las prácticas humanitarias y cuestionamientos o lecturas más abiertas de los principios humanitarios. En especial del de neutralidad que, en su formulación clásica, es cuestionado por muchas agencias que lo matizan mucho y que no lo sitúan, en cualquier caso al mismo nivel que los principios de humanidad o imparcialidad.

Mucho queda, pues, por hacer y la experiencia y las evidencias surgidas de las prácticas humanitarias deberían ayudar a un incorporación más real del EBDH.